



Comissão de Economia, Inovação,  
Obras Públicas e Habitação

N.º Único: 680772  
N.º de Entrada: 355  
Data: 06/07/2021

Exmo. Senhor,

Presidente da Comissão de Economia,  
Inovação, Obras Públicas e Habitação

Lisboa, 05 de Julho de 2020

**Assunto:** Parecer sobre projetos de lei para alteração ao Código da Estrada - Autocaravanas

- [Projeto de Lei n.º 770/XIV/2.ª \(PCP\)](#) – “Altera e simplifica o regime legal do estacionamento e aparcamento de autocaravanas”;
- [Projeto de Lei n.º 776/XIV/2.ª \(PEV\)](#) – “Estabelece as condições de proibição de acampamento e aparcamento de veículo (alteração do artigo 50.º-A do Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei 114/94, de 3 de maio e republicado, em anexo à Lei 72/2013, de 3 de setembro)”;
- [Projeto de Lei n.º 784/XIV/2.ª \(BE\)](#) – “Revogação do conceito de pernoita e clarificação do estacionamento no Código da Estrada (alteração dos artigos 48.º e 50.º-a do Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94, de 3 de maio)”;
- [Projeto de Lei n.º 796/XIV/2.ª \(CDS-PP\)](#) – “Elimina proibições de estacionamento e pernoita em autocaravanas”;
- [Projeto de Lei n.º 828/XIV/2.ª \(PSD\)](#) – “Altera o regime de estacionamento e aparcamento de autocaravanas (vigésima primeira alteração ao Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94, de 3 de maio)”.

## PARECER

A Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação solicitou à AHRESP a emissão de parecer sobre os Projetos de Lei em epígrafe, o que se faz de seguida

### EXPOSIÇÃO DA PROBLEMÁTICA DO AUTOCARAVANISMO NÃO REGULADO

O Decreto-Lei n.º 102-B/2020, de 9 de dezembro, veio alterar o Código da Estrada e legislação complementar, e, através do artigo 50º-A, estabeleceu a proibição de pernoita e aparcamento de autocaravanas fora dos locais autorizados, medida que entrou em vigor a 8 de janeiro de 2021.

Desde logo um ponto prévio a esta discussão para deixar claro que a AHRESP defende o Autocaravanismo enquanto atividade turística, e por inerência os seus praticantes, não obstante impõe-se aqui, como em qualquer outra atividade, distinguir aqueles que têm uma atitude responsável, que circulem em autocaravanas com as devidas condições e boas práticas e que permanecem nas áreas autorizadas para o efeito, daqueles que não agem de forma responsável e acabam por produzir um impacto muito negativo em matéria ambiental, no bem-estar das populações locais, e até na imagem de Portugal enquanto destino turístico de qualidade.

Face ao exposto, no entendimento da AHRESP, as novas regras constantes no Decreto-Lei n.º 102-B/2020 de 9 de dezembro, e em particular o seu artigo 50º-A, não constituem qualquer ataque ao autocaravanismo, mas antes é uma forma de o qualificar e de o tornar mais seguro para os caravanistas, menos impactante para as populações locais e meio ambiente, e economicamente sustentável para os empresários que dentro da lei desenvolvem o seu negócio de prestação de serviços, gerando empregos e receita fiscal para o Estado.



Esta necessidade de qualificação e regulação surge de um conjunto alargado de motivos que se prolongaram e intensificaram ao longo dos anos, que urge explicar e clarificar pois darão contexto às necessárias alterações promovidas pelo Decreto-Lei n.º 102-B/2020, de 9 de dezembro, a saber:

- **Atividade turística sem regulação e controlo:** a prática de Autocaravanismo é uma atividade turística e assim entendida pelo Turismo de Portugal, I.P e pelas próprias associações de autocaravanistas. Todas as atividades de alojamento turístico são alvo de regras próprias sendo que uma das mais importantes é o reporte de dormidas ao INE (totalidade) e SEF (no caso de turistas estrangeiros). Esta é uma obrigação dos estabelecimentos hoteleiros, dos Alojamentos Locais, dos Parques de campismo e de todas as outras modalidades de alojamento turístico. Decorrente desta obrigação surge a necessidade de cada destino turístico saber da forma o mais fiável e real possível informação sobre os turistas que o visitam. Este aspeto é um fator fundamental na tomada de decisões políticas que podem passar pelo reforço sazonal de meios (policiais, combate a incêndios, médicos, etc), ou por uma questão de segurança como é o caso do reporte dos turistas estrangeiros ao SEF. É fácil concluir que, não havendo registo de entrada num espaço licenciado, que o autocaravanismo não regulado representará todos os anos milhares de noites não contabilizadas para o país, situação que urgia resolver, e que foi potencialmente resolvida com o Decreto-Lei n.º 102-B/2020, de 9 de dezembro.
- **Prática do Autocaravanismo fora de controlo em certas áreas territoriais:** nos últimos anos várias entidades vinham a alertar para o proliferar da atividade de autocaravanismo sem regulação. Esses alertas levaram a que alguns dos municípios mais afetados por esta atividade se tenham unido no pedido de ações imediatas por parte do poder central, tal como foi o caso de Odemira, Aljezur e Vila do Bispo que sentiram que os impactos económicos e sociais sobre o seu território tinham chegado a níveis insustentáveis. Do lado das forças de autoridade ouve igualmente alertas para este verdadeiro problema, fruto das centenas de infrações detetadas, tal como aconteceu na operação “Verão Seguro”, da GNR que, de 21 a 30 de agosto de 2020 - anterior portanto à recente alteração às regras do Código da Estrada - detetou 612 infrações por prática irregular de campismo e caravanismo em apenas em 10 dias de fiscalização.
- **Insuficiente capacidade de fiscalização:** os espaços mais procurados pelos autocaravanistas são áreas territoriais com problemas crónicos de escassez de forças de autoridade devido à extensão do território sobre a sua responsabilidade e também devido à sua baixa densidade populacional. Nas pontuais e residuais ações de fiscalização criadas especificamente para controlar esta atividade, vinham sendo detetadas cada vez mais infrações, sendo que esta problemática se prolonga durante os 365 dias do ano, e não apenas nos poucos dias de fiscalização intensa. Perante o exposto não é razoável esperar que as forças de autoridade tenham a capacidade de resposta a esta problemática, o que levaria a uma alocação desproporcional de recursos para a resolver, sacrificando outras prioridades importantes das forças de autoridade tais como a manutenção da segurança e ordem pública. O Decreto-Lei n.º 102-B/2020, de 9 de dezembro veio permitir que ao concentrar a prática do Autocaravanismo em áreas autorizadas se criasse a vantagem de tornar mais eficiente e previsível a aplicação da lei, facilitando a responsabilização dos autocaravanistas que incumprem, bem como dos espaços licenciados que os acolhem.
- **Problemas ambientais graves:** o agravamento dos problemas gerados pelo autocaravanismo não regulado é uma realidade indelével e amplamente difundida na sociedade civil, quer seja pelas lacunas da lei quer seja pela insuficiente fiscalização. Para este facto cumpre-nos destacar os constantes avisos da Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza (APGVN) e Associações Locais de proteção do território. Estes profissionais e cidadãos, mais do que ninguém, são testemunhas reais da total desordem que se vinha a verificar no território Português e da necessidade de legislar para a resolução desta problemática, situação que foi endereçada com a atual redação constante do Código da Estrada sobre esta matéria.
- **Conflitos com as populações locais:** a insuficiente fiscalização ao longo dos anos levou a que as populações locais se comesçassem a manifestar contra a prática de autocaravanismo não regulado nos seus territórios. Estes conflitos entre populações locais e autocaravanistas, que condenamos, refletem-se



igualmente na imagem de todos os autocaravanistas cumpridores da lei e que desenvolvem esta atividade de forma responsável.

- **Problemas segurança na prática de autocaravanismo:** ao permitir a prática de autocaravanismo fora das zonas devidamente autorizadas, estivemos durante anos a potenciar situações de risco, ao nível da segurança, incluindo ao nível de incêndios. O autocaravanismo realizado nas áreas autorizadas é feito segundo regras de segurança, definidas pela legislação, que reduzem consideravelmente o risco deste, e doutro tipo, de problemas.
- **Potenciar a criação de uma rede nacional de espaços de acolhimento dos Autocaravanistas:** Somando-se aos parques de campismo e caravanismo torna-se essencial a criação de mais espaços de acolhimento para autocaravanas, situação que a alteração do código da estrada vem agora potenciar. A situação anterior à entrada em vigor Decreto-lei nº 102-B/2020, de 9 de dezembro era um entrave à criação de mais espaços públicos e privados, pois ao permitir a pernoita fora de locais autorizados desincentivava tanto o investimento em novos locais como a requalificação dos espaços existentes, sob de não se cumprir o necessário para garantir a viabilidade económico-financeira dos projetos.

Seguem infra alguns *links* com notícias sobre esta matéria, veiculadas pela comunicação social, que sustentam a posição que aqui defendemos:

- **GNR deteta 612 infrações em fiscalização ao campismo e caravanismo ilegal:**  
<https://www.jn.pt/justica/gnr-deteta-612-infracoes-em-fiscalizacao-ao-campismo-e-caravanismo-ilegal-12620904.html>
- **Vigilantes da Natureza alertam para problemas do caravanismo selvagem:**  
<https://observador.pt/2019/09/07/vigilantes-da-natureza-denunciam-autocaravanismo-selvagem/>
- **Fim de caravanismo selvagem na Costa Vicentina só com "união de todas as entidades" – diretor do ICNF:** <https://postal.pt/sociedade/2020-08-16-Fim-de-caravanismo-selvagem-na-Costa-Vicentina-so-com-uniao-de-todas-as-entidades>
- **Grupo de cidadãos expulsa caravanistas em Vila do Bispo:** <https://sicnoticias.pt/pais/2020-11-21-Grupo-de-cidadaos-expulsa-campistas-da-costa-vicentina>
- **Câmara de Peniche quer combater estacionamento abusivo de autocaravanas:**  
<https://www.dn.pt/lusa/camara-de-peniche-quer-combater-estacionamento-abusivo-de-autocaravanas-9938082.html>
- **Autarcas do Litoral Alentejano unem-se para combater caravanismo selvagem:**  
<https://www.sulinformacao.pt/2020/11/autarquias-do-sudoeste-alentejano-e-costa-vicentina-unem-se-para-combater-caravanismo-selvagem/>
- **Ninguém consegue controlar as autocaravanas à beira das arribas na Praia da Marinha:**  
<https://www.sulinformacao.pt/2016/08/ninguem-consegue-controlar-as-autocaravanas-a-beira-das-arribas-na-praia-da-marinha/>
- **Autocaravanas e carrinhas em zona protegida geram preocupação em Sintra:**  
<https://www.publico.pt/2020/10/21/local/noticia/autocaravanas-carrinhas-zona-protegida-geram-preocupacao-sintra-1936096>



Cumpra igualmente assinalar que a alteração promovida pelo Decreto-Lei n.º 102-B/2020, de 9 de dezembro, permitiu travar o grave problema que se vinha a verificar na prática do autocaravanismo dito não regulado ao nível da preservação do meio ambiente. Foram alterações, ao contrário do que se possa pensar, baseadas nas boas práticas levadas a cabo por muitos países da União Europeia nossos concorrentes enquanto destinos turísticos.

Mais se acrescenta que as medidas tomadas tiveram o seu fundamento e foram solicitadas por inúmeros quadrantes da nossa sociedade com interesses diversos e não coincidentes, passando pelos municípios mais afetados, pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, Associações locais de cidadãos, Associações ambientais, Turismo de Portugal I.P, CCDR's, Regiões de Turismo e Associações representativas do setor do Campismo e Hotelaria de ar livre, entre muitas outras que nos dispensamos de mencionar dada a sua extensão. Fato a salientar é que, aqueles que mais afetados são por esta atividade "à margem da lei", bem como as entidades governamentais com competências na gestão do destino turístico Portugal, têm sido acérrimos defensores desta alteração ao Código da Estrada. Tal unanimidade só poderá indiciar que a alteração operada foi a mais correta.

Por outro lado, retroceder agora, na totalidade, à alteração introduzida ao Código da Estrada nesta matéria, meros 7 meses passados após a sua entrada em vigor, significará colocar em causa centenas de projetos de áreas de acolhimento que estão a ser planeados e que necessitam de tempo para se implementar. Significará não dar qualquer hipótese a que a nova lei produza os efeitos que pretendia atingir e irá potenciar a regressão à situação de total descontrolo que levou a que todas as entidades solicitassem alterações urgentes à lei ao longo de vários anos.

Por fim uma referência a um aspeto que muitos parecem ignorar e que é o facto de que esta alteração da legislação não veio só impor mais deveres aos autocaravanistas, mas veio igualmente impor um dever de responsabilidade acrescido aos prestadores de serviços aos autocaravanistas para providenciarem serviços de elevada qualidade e dentro dos requisitos da lei.

### **EXPOSIÇÃO DOS MOTIVOS COMUNS ÀS INICIATIVAS LEGISLATIVAS**

Passando concretamente à análise dos projetos de lei, com exceção do projeto de Lei n.º 796/XIV/2.<sup>a</sup> (CDS-PP) visto foi retirado pelo grupo parlamentar do CDS-PP, parece-nos essencial abordar o principal ponto de discórdia que é o conceito de pernoita.

Todas as iniciativas legislativas, com a exceção da apresentada pelo PSD, visam eliminar este conceito do Código da Estrada, o que nos parece um erro que fará o país regredir novamente para a situação insustentável que nos levou ao ponto inicial em que nos encontrávamos.

A necessidade de identificar o conceito de pernoita e o definir temporalmente foi da mais essencial importância por se tratar do ponto mais crítico da atividade do Autocaravanismo não regulado. É, neste período, que qualquer praticante de Autocaravanismo, previsivelmente, passa mais tempo no veículo (excetuando os momentos de viagem), o que aumenta o seu impacto sobre o ambiente e sobre o espaço que o rodeia.

Verificamos que alguns dos projetos de lei (PCP, PEV e BE), procuram equiparar tanto o estacionamento como a eventual pernoita em outros veículos ao estacionamento e à pernoita nas autocaravanas. No entanto, esta comparação é falaciosa na medida em que por exemplo não é, de todo, a mesma coisa estacionar um veículo dito "normal", de passageiros ou eventualmente nele pernoitar ao estacionar ou pernoitar numa autocaravana, quer pelas suas dimensões, quer essencialmente pelo uso que é dado, e que é completamente distinto, assim como os respetivos impactos.

Aliás, não existe qualquer evidência que suporte esta comparação ao nível de impacto da atividade, até porque no autocaravanismo não regulado o dito impacto encontra-se amplamente divulgado na comunicação social e nas múltiplas decisões do poder local para minorar os seus efeitos, enquanto a pernoita nos restantes veículos não gera efeitos ou decisões do poder local comparáveis.

Existe igualmente nos projetos de lei do PCP, PEV e BE a intenção de passar a esfera de decisão para os municípios. Ora, mais uma vez, discordamos deste princípio. Não obstante, o Decreto-Lei n.º 102-B/2020, de 9 de dezembro,



ser suscetível de melhoria, e adiante apresentaremos propostas nesse sentido, ainda assim, ele traz uma previsibilidade quanto à aplicação da lei que é facilmente compreensível pelos autocaravanistas, poder local, forças de autoridade e populações. Ao passar a esfera de decisões primariamente para os municípios passar-se-ia a potenciar o desconhecimento da lei motivado pela multiplicação de regras aplicáveis em cada concelho e muito provavelmente distintas do concelho vizinho/limítrofe. As câmaras devem ter uma responsabilidade de regular a prática de estacionamento e pernoita no seu espaço territorial, mas sempre baseada numa lei habilitante tal como é o código da estrada que permite uma uniformidade do quadro normativo a nível nacional.

Adicionalmente é referido nas propostas de lei do PEV e BE, a falta de locais de acolhimento para autocaravanistas. Discordamos em parte desta premissa, ainda que concordemos que em alguns pontos do território nacional seja fundamental desenvolver mais oferta. Ora regredir totalmente nas regras que entraram em vigor em Janeiro de 2021, nada fará por criar mais oferta, potencialmente terá o efeito contrário pois poderá colocar em causa a viabilidade de vários potenciais projetos públicos e privados de oferta de espaços licenciados. Entre os projetos que potencialmente podem perder efeito é o próprio Programa de Ação para o Autocaravanismo Responsável do Turismo de Portugal, I.P., fato que deverá merecer a consideração desta comissão.

Quanto à proposta de alteração do conceito de pernoita proposta pelo PSD, não nos parece de fácil implementação, pela dificuldade de controlo do momento de entrada e saída do município sem que isso obrigue a um registo de caráter obrigatório que poderá causar problemas de implementação e fiscalização.

Por último, passamos à análise de um ponto fundamental que é a possibilidade de descanso em viagem referido nos projetos de lei do PCP, PEV e BE. Somos sensíveis a esse argumento e propomos alterações, no sentido de se criar exceções à pernoita nos locais autorizados, sempre que não existam espaços licenciados no espaço territorial do município e preferencialmente em zonas simplificadas identificadas pelos municípios. Esta é uma alteração justa e equilibrada ao artigo 50.ºA, que dará resposta às preocupações manifestadas pelos grupos parlamentares, sem comprometer os bons objetivos que se estão a alcançar com a presente redação da lei.

Adicionalmente a AHRESP, e paralelamente à discussão do Decreto-Lei n.º 102-B/2020, de 9 de dezembro, defende que a questão do Autocaravanismo deve ter outras medidas que suportarão a implementação desta e qualquer outra legislação, a saber:

- Reforço de ações de sensibilização junto das forças de segurança e com poder de autoridade para a necessária fiscalização da legislação, distinguindo situações claras de abuso de meros casos pontuais.
- Revisão de todo o quadro normativo nacional e local referente aos parques de campismo e caravanismo e áreas de serviço de autocaravanas, de forma a modernizar o mesmo, adequando-o às necessidades atuais do setor.
- Revisão do quadro normativo relativo ao ordenamento do território e ambiente, que potencie a criação de mais espaços de acolhimentos a campistas e autocaravanistas;
- Reforço da capacidade de fiscalização e aplicação da multa na hora;
- Reforço comunicacional do Turismo de Portugal, I.P. sobre o seu programa de ação para o Autocaravanismo Responsável, especialmente nas ações de sensibilização para turistas, nos principais pontos de entrada no nosso país e websites especializados, informando sobre os locais licenciados no seu trajeto e sensibilizando-os para a potencial aplicação de coimas por incumprimento das normas.
- Reforço do apoio ao investimento privado para o incremento e dinamização de uma maior oferta de espaços licenciados para acolhimento do autocaravanismo por todo o território nacional.



## PARECER DA AHRESP

1. A AHRESP considera as novas regras constantes no Decreto-Lei n.º 102-B/2020 de 9 de dezembro, equilibradas, ainda que admita trabalhar na criação de exceções justas e equilibradas ao conceito de pernoita, fora dos locais autorizados, quando o espaço territorial não possua essa oferta, atendendo a situações de necessidade de descanso dos autocaravanistas.
2. Neste sentido propomos a seguinte alteração do Artigo 50.ºA do Decreto-Lei n.º 102-B/2020 de 9 de dezembro:

### **Artigo 50.ºA**

#### **Proibição de pernoita e estacionamento de autocaravanas**

1 — Sem prejuízo do disposto nos artigos 49.º e 50.º, são proibidos a pernoita e o estacionamento de autocaravanas ou similares fora dos locais expressamente autorizados para o efeito, exceto se não existirem espaços devidamente licenciados de acolhimento a autocaravanas dentro do perímetro territorial do município em que se localizam e desde que não se encontrem em área protegida e/ou inserida na rede Natura 2000.

2 - A pernoita e o estacionamento é sempre permitida nas áreas de serviço das autoestradas, independentemente da sua localização, desde que expressamente autorizada pelo detentor do espaço.

3- (Anterior nº2)

- a) (...)
- b) (...)
- c) (...)

4- (anterior nº 3)